

Documents de planification urbaine et continuités écologiques

Introduction

1. La loi « Grenelle 2 » du 12 juillet 2010: une innovation dans la continuité

- CAA Lyon 18 nov. 2008 Assoc. Roch'Nature, n° 07LY00802: illégalité d'un classement en zone AU alors que « trame verte » prévue au PADD
- CAA Nantes 29 nov. 2005 Soc. Compagnie industrielle d'applications frigorifiques et electro-mécaniques et autres, n° 04NT01107 : légalité d'une enclave verte jouant le rôle de corridor écologique
- CAA Lyon, 26 nov. 2009, Communauté d'agglomération du lac du Bourget, n° 07LY01589: le maintien de la biodiversité constitue un intérêt public
- TA Lyon, 24 avr. 2012, Commune de Châteauneuf, n° 1004759: vérification compatibilité d'un SCOT avec une DTA prévoyant des « liaisons vertes à préserver pour la biodiversité

2. Une obligation officiellement posée

- Loi « Grenelle 1 » du 12 juillet 2009: « préservation de la biodiversité notamment par la conservation, la restauration et la création de continuités écologiques » (C. urb., art. L110)
- Loi « Grenelle 2 »: « Les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales déterminent les conditions permettant d'assurer, dans le respect des objectifs du développement durable : ... la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques » (C. urb., art. L121-1)
- Mais une obligation de moyens et non de résultats (CC. 7 déc. 2000)

3. Création d'un document spécifique: le SRCE

-Une relation de prise en compte à la portée incertaine, moins stricte que celle de compatibilité

D'après la jurisprudence, la relation de prise en compte permet de déroger, sous le contrôle du juge, à la norme supérieure si des motifs le justifient

Mais jurisprudences rendues simplement concernant les SDAGE (CE, 28 juill. 2004, n° 256511, Assoc. défense de l'environnement, CE, 9 juin 2004, n° 254174, Assoc. « Alsace nature » Haut-Rhin)

- Une relation de prise en compte « limitée»: le SCOT fait « écran » entre le SRCE et le PLU (art. L111-1-1 CU)

4. Globalement, absence de spécificités concernant les espaces agricoles

Plan

- I. Les pièces destinées à la programmation et à l'observation
 - A. Le rôle central du PADD du SCOT et du PLU
 - B. Le rapport de présentation: un document dépourvu d'autorité
- II. Les pièces destinées à l'action
 - A. Un panel assez vaste mais le rôle privilégié du PLU (PLUi)
 - B. B. Avantages et limites de l'habilitation législative

I. Les pièces destinées à la programmation et à l'observation

A. Le rôle central du PADD du SCOT et du PLU

- Le DOO du SCOT doit être écrit « dans le respect des orientations » définies par le PADD (L. 122-1-4). Les OAP des PLU doivent être établies dans « *le respect des orientations définies par le projet d'aménagement et de développement durables* » (C. urb., art. L. 123-1-4). Le règlement et ses documents graphiques sont, quant à eux, rédigés « *en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durables* » (C. urb., art. L. 123-1-5).
- Porteur du projet de territoire
- Obligation de prévoir des dispositions concernant les continuités écologiques

Le PADD du SCOT « fixe les objectifs ... de protection et de mise en valeur des espaces naturels, agricoles et forestiers, de préservation et de mise en valeur des ressources naturelles, de lutte contre l'étalement urbain, de préservation et de remise en bon état des continuités écologiques. » (C. urb., art. L122-1-3).

Le PADD du PLU « définit les orientations générales des politiques d'aménagement, d'équipement, d'urbanisme, de paysage, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, et de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques ». (L123-1-3). Il doit également fixer des « objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain » (C. urb., art. L. 123-1-3).

Mais une portée limitée:

- Inopposabilité aux occupations des sols
- Un degré de précision volontairement réduit

En revanche: possibilité d'opposer un sursis à statuer (*CE, 1^{er} déc. 2006, n° 296543, Sté GFLBI*).

B. Le rapport de présentation: un document dépourvu d'autorité

- De nombreuses possibilités pour diminuer l'étalement urbain (analyse des capacités de densification, échéanciers, analyse de la consommation d'espace...).
- Mais rien qui vise directement les continuités écologiques (en dehors de l'évaluation environnementale).
- Obligation de justification des dispositions du PADD, du DOO, du règlement et des OAP
- Justification de la compatibilité ou de la prise en compte des documents supérieurs.

II. Les pièces destinées à l'action

A. Un panel assez vaste mais le rôle privilégié du PLU (PLUi)

Le DOO du SCOT:

- Détermination des espaces naturels, agricoles et forestiers à protéger
- Modalités de protection des espaces nécessaires au maintien de la biodiversité et à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques
- Objectifs de qualité paysagère

Mais, un manque de précision logique:

- Différences d'échelle (1/5000 pour le PLU, 1/50000 pour le SCT, 1/100000 pour le SRCE).

-Sauf habilitation expresse, impossibilité de prévoir des dispositions trop prescriptives tendant vers un rapport de conformité

CE 12 déc. 2012, Soc. Davalex, n° 353496

CE 10 juin 1998, SA Leroy-Merlin, n° 353496

TA Toulouse, 13 mai 2015

-S'il permet de dépasser les limites communales, c'est le cas aussi des PLUi

Le rôle plus précis du PLU:

- Possibilité pour les OAP de définir les actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur l'environnement, notamment les continuités écologiques, les paysages (L123-1-4).
- Part minimale de surfaces non imperméabilisées ou éco-aménageables (L123-1-5)
- Délimitation des sites et secteurs à protéger, à mettre en valeur ou à requalifier pour des motifs d'ordre écologique, notamment pour la préservation, le maintien ou la remise en état des continuités écologiques + prescriptions de nature à assurer leur préservation
- Localisation des terrains cultivés et des espaces non bâtis nécessaires au maintien des continuités écologiques à protéger et inconstructibles quels que soient les équipements qui, le cas échéant, les desservent (zones U)
- Espaces boisés classés

Remarques:

- Forces contraignantes différentes du règlement (conformité) et des OAP (compatibilité) : « dosage » à réaliser.
- Possibilité d'une OAP thématique TVB complétée par des OAP spatialisées
- Limitations apportées par la jurisprudence « Dos Santos »
CE, 26 mai 2010, n° 320780, Dos Santos c/ Cne Saint-Avé
- Les plans de secteurs: avantage ou inconvénient ? Difficultés d'interprétation de l'article L. 123-1-1-1 .

B. Avantages et limites de l'habilitation législative

De nombreuses possibilités offertes au règlement du PLU

Occupations interdites ou conditionnées:

- Possibilité d'appréhender les trames linéaires mais aussi celles en pas japonais
- Mobilisation des zonages A et N avec une réglementation adaptée (zonages indicés)

Ex: PLU de St Martin d'Uriage

Zones Aco1 pour les corridors supra communaux de grande largeur,

Zones Aco2 pour les corridors communaux de largeur moyenne,

Zones ACO3 pour les corridors communaux étroits.

- Interdictions de construire
- Interdiction du changement de destination des constructions et installations existantes : par ex, interdiction de transformer un bâtiment agricole en habitation ;
- Interdiction d'extension ou plafonnement en surface de plancher des extensions admises ;
- Interdiction de la reconstruction à l'identique d'un bâtiment détruit ou démoli ;
- Interdiction d'affouillement ou d'exhaussement des sols ou soumission à conditions ;
- Interdiction des dépôts de matériaux ;
- Interdiction de remblayer, interdiction d'exhaussement,
- Interdiction de supprimer des talus ;
- Interdiction de défrichement ;
- Interdiction d'abattage ;
- Interdiction d'élagage trop important ;
- Interdiction de créer des voies ou soumission à condition quant aux caractéristiques des voies

Obligations de faire

- Maintien d'espaces libres suffisants autour des constructions admises ;
- Remplacement d'un arbre de haute tige qui doit être arraché sur une parcelle à construire par une espèce équivalente ;
- Obligation de planter en tant que mesure d'accompagnement d'une opération de construction ou d'aménagement : nombre minimal d'arbres ; distance des arbres entre eux, création de haies bocagères avec sélection d'espèces végétales ;
- Caractéristiques des clôtures : clôture perméable, clôture permettant le passage de la petite faune ; clôture exclusivement végétale ;
- Réutilisation rapide des terres excavées pour des fondations afin d'éviter la prolifération de plantes invasives

Mais les limites du PLU

Respect de l'habilitation législative + obligation que chaque containte soit rattachée à un motif d'urbanisme:

-Impossibilité d'imposer une procédure et/ou une formalité qui n'est pas prescrite par une disposition nationale : par ex. une étude écologique préalable, consultation d'une commission , ... (CE 21 mars 1986, Copropriété de l'immeuble « Les Périades »). Ex pour les continuités: soumission à autorisation de toutes les coupes et abattages (...)

- Impossibilité d'interdire ou de règlementer les pratiques culturelles : choix des cultures, maintien d'une jachère ; création de bandes non cultivées en lisière de forêt, usages d'engrais, de phytosanitaires, épandage (mais CE 4 déc. 1995 Ch. d'agriculture de la Mayenne)

- Impossibilité d'imposer un entretien particulier, d'une prairie, d'une haie ou d'une plantation d'alignement par ex.,

- Impossibilité de définir une réglementation sonore

- Impossibilité de règlementer les émissions lumineuses

Respect du droit de propriété

- Impossibilité d'interdire les clôtures (TA Rennes, 2 décembre 2011, M. Y. Waron)
- Impossibilité d'interdire la réfection des constructions existantes (CE 30 sept. 1988, Martres c/ Commune de Mimizan)
- Impossibilité d'interdire les divisions parcellaires (CE 28 juin 1996, Durnez) mais art. L111-5-2 CU.

En raisons de ces limitations:

- Intérêt d'un cahier de recommandations mais dépourvu d'effets juridiques
- Elargissement du programme d'orientations et d'actions des PLUi aux continuités écologiques (mais tout aussi dépourvu de force contraignante) ?

Conclusion

- Carte communale: un outil aux potentialités moindres (délimitation des continuités, art. R111-21...) ?
- Projet de loi relatif à la biodiversité: possibilité pour les PLU de délimiter des « espaces de continuités écologiques »

art. L. 132-1. C. urb. - Les espaces de continuités écologiques mentionnés au 2° du III de l'article L. 123-1-5 sont les espaces et les formations végétales ou aquatiques, naturelles ou semi-naturelles, mentionnés aux II et III de l'article L. 371-1 du code de l'environnement, nécessaires à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques.

« Leur identification, leur localisation et les prescriptions, prévues à l'article L. 123-1-5 du présent code, doivent être justifiées au regard de l'intérêt patrimonial des espaces et des formations végétales visés ou de leur identification dans le schéma mentionné à l'article L. 371-3 du code de l'environnement. Elles tiennent compte des activités humaines, notamment agricoles. »